POLITICAS ECONOMICAS Y PRODUCTIVIDAD

PROGRAMA DE INSERCIÓN LABORAL, REFORMA DE LA CAPACITACIÓN Y FONDO DE RETIRO

Sometido a: **Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID/Honduras)**

Preparado por: **Sr. Norberto E. García**

Tegucigalpa, Marzo 2003

El Proyecto PEP es una iniciativa de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), contrato No. 522-C-00-00-00203-00, ejecutado por Chemonics International con la participación de Management Systems International Inc. (MSI); J.E. Austin and Associates (JAA); International Management and Communications Corporation (IMCC); y la Fundación para la Inversión y el Desarrollo de las Exportaciones (FIDE).

Proyecto: Políticas Económicas y Productividad (PEP)
Nombre del Informe: **Programa de Inserción Laboral, Reforma de la Capacitación y Fondo de Retiro**
No. de Contrato: 522-C-00-00-00203-00
No. del Proyecto: 522-0395 (PROPEP)
Presentado por: PEP Project Chemonics International Inc. , Edificio PALIC, Tercer Piso, Avenida República de Chile, Colonia Palmira, Tegucigalpa, Honduras
Teléfono: 504-239-3439, 220-5562; Fax: 504-239-4188
Contacto: Christian Kolar, Project Manager
Correo Electrónico: ckolar@chemonics.net

CONTENIDO

	Página
SECCION I: Introducción	I-1
SECCIÓN II: Honduras Programa de Inserción Laboral	II-1
A. Antecedentes	II-1
B. Propuesta	II-3
C. Participación de Actores Sociales, Monitoreo y Evaluación	II-8
D. Conclusiones	II-9
E. Decreto para el Programa de Inserción Laboral	II-10
SECCIÓN III: La Reforma de la Formación Laboral	III-1
A. Antecedentes	III-1
B. Propuesta	III-1
C. Bibliografía	III-7
SECCIÓN IV: Fondo de Retiro	IV-1
A. Antecedentes	IV-1
B. Propuesta	IV-1
C. La Transición	IV-6
D. Indemnización por preaviso	IV-6
E. Implementación	IV-7
F. Presentación al Congreso	IV-7

SECCION I: Introducción

La creación de empleos de calidad en Honduras, depende esencialmente del crecimiento de la inversión privada. Esto último requiere de toda una serie de factores entre los cuales sobresale la competitividad.

En la actualidad, la creación de empleos y la defensa de los preexistentes depende de los esfuerzos en materia de competitividad que se registren a nivel de los factores productivos, de las empresas y del país.

Uno de los principales factores que incide sobre la competitividad es el costo por unidad producida. La reducción del costo por unidad producida es alcanzable a través de dos vías complementarias: i) El aumento de la productividad de todos los factores; e ii) La disminución de los costos de los insumos por unidad de insumo. No obstante, lo importante es escoger estrategias de aumento de la productividad y reducción de costos de los insumos que sean compatibles entre sí.

Las estrategias y políticas necesarias para mejorar significativamente la competitividad, acelerar el crecimiento de la inversión privada y aumentar la generación de empleo de calidad, implican cuantiosos recursos, lo que significa que deberán ser necesariamente desplegadas a lo largo del tiempo. Esto sugiere la conveniencia de programas y acciones que vayan convergiendo en la dirección de los objetivos prioritarios.

Este informe desarrolla tres propuestas, coherentes con el enfoque expuesto en los párrafos previos.

La primera es una propuesta de Programa de Inserción Laboral, que descansa esencialmente en la factibilidad de ampliar la absorción de mano de obra en actividades formales, a través de la reducción del costo por unidad producida. Esta reducción se obtendría en base a: i) menores cargas sociales, ii) aumento de la productividad, tanto por el acceso a actividades formales como por la ampliación del acceso a capacitación. Es importante señalar que el programa se orienta a la contratación de desempleados u ocupados en actividades de muy baja productividad-y no busca el reemplazo de personal permanente.

La segunda es una propuesta de Reforma a la organización de la formación y capacitación laboral en Honduras, que busca ampliar rápidamente el acceso a la capacitación, sin un compromiso elevado en recursos públicos. El énfasis es en la creación de un marco y reglas del juego para el rápido desarrollo de un mercado de servicios de capacitación en Honduras, con particular atención a la formación en la empresa.

La tercera propuesta se dirige a eliminar parcialmente la incertidumbre actual en torno al costo de un despido injustificado para la empresa, y a la expectativa de beneficio para el trabajador. Para esta finalidad se propone transformar la mitad de la obligación de las empresas para el auxilio de cesantía en un aporte financiero periódico a un Fondo de Retiro para el trabajador. La

propuesta elimina un pasivo incierto para la empresa-y con ello reduce el costo de un despido-y por el otro lado transforma una expectativa de derecho del trabajador, en un derecho adquirido respecto a los recursos acumulados en cuentas individuales en el Fondo de Retiro. El Fondo de Retiro sólo podrá ser utilizado por los trabajadores para: i) su retiro al alcanzar el límite de edad; ii) la adquisición de una vivienda propia; iii) financiar su capacitación; iv) financiar-con límites-los meses en que se encuentre desempleado.

SECCIÓN II: Honduras Programa de Inserción Laboral

A. Antecedentes

1. El principal problema de empleo de Honduras no es el desempleo abierto, que afecta a entre 3 y 4 por ciento de la Población Económicamente Activa (PEA), sino la enorme proporción de ocupados en actividades de baja productividad – trabajadores por cuenta propia informales, asalariados en microempresas informales, campesinos en ocupaciones rudimentarias, etc. La ocupación de baja productividad conlleva bajos ingresos y en general, un empleo de mala calidad. Una estimación prudente, sugiere que bastante más del 50 por ciento de la PEA se halla ocupada en puestos de trabajo de muy baja productividad, lo que sumado a los abiertamente desempleados, implica que un 62 por ciento de la PEA de Honduras está muy afectada por problemas de empleo. Esto implica que con una PEA de aproximadamente 2.450.000 activos a principios del 2003, están abiertamente desempleados 95.000 activos y 1.424.000 se encuentran en trabajos precarios de muy baja productividad y mala calidad.

2. El problema del empleo en Honduras se torna más difícil de resolver por el elevado crecimiento de la PEA, particularmente la urbana, que alcanza a un 4 por ciento anual. Esta cifra es muy elevada, aún para estándares latinoamericanos y nunca verificada en experiencias de Europa, EE.UU., Japón, Canadá, Australia, etc.

3. El alto crecimiento de la PEA e insuficiente generación de empleo de productividad y calidad aceptables implica que los nuevos entrantes al mercado laboral tienden a aglomerarse en ocupaciones de baja productividad y/o permanecen desempleados. Así, casi un 50 por ciento de los desempleados abiertos y de los ocupados en actividades de muy baja productividad, son jóvenes de 16 a 25 años de edad. La subutilización juvenil es una de las principales explicaciones para la proclividad de los jóvenes afectados a dedicarse a actividades delincuenciales o socialmente negativas.

4. El INE ha estimado el subempleo por línea de ingresos en aproximadamente un 22 por ciento para el 2002. No obstante, este dato parece subestimar significativamente la magnitud del problema, si se toma en cuenta que más de un 50 por ciento de la PEA urbana se inserta hoy día en ocupaciones informales.

5. Lo anterior es refrendado por un indicador que ratifica la debilidad del sector formal para generar empleos de calidad. En el pasado reciente, sólo 3 de cada 10 nuevos empleos creados fueron generados en puestos formales – y los siete restantes en puestos informales. La tendencia a lo largo del tiempo es así aún más aguda que la composición promedio en un año reciente.
6. La difícil situación del empleo es una de las principales explicaciones de la alta incidencia de la pobreza, en ascenso, y la vastedad de las necesidades básicas insatisfechas.

7. Un ejemplo de lo anterior se encuentra en el acceso al seguro de salud. Sin considerar los ocupados informales y campesinos que no tienen acceso al mismo, sólo un 30 por ciento de los asalariados está registrado en el IHSS para el seguro de salud. La cifra de cotizantes periódicos es aún menor. Esto es un indicador muy fuerte de la baja cobertura de salud de los trabajadores, sin la cual es poco probable sustentar el aumento continuado de la productividad.

8. Una economía pequeña, abierta, en proceso de inserción en la globalización, en la fase previa a su ingreso al TLC, requiere de mejoras en la competitividad para generar empleos de calidad a un ritmo significativo. El crecimiento del empleo de calidad depende del ritmo de aumento de la inversión privada. Este último es función de diversos factores – los equilibrios macroeconómicos, reglas estables, credibilidad del Gobierno, transparencia, seguridad jurídica, etc. - pero entre ellos, depende de la competitividad del sector y del país sin la cual no sería rentable la inversión. Sin una mejora substantiva en la competitividad, el crecimiento del empleo de calidad se torna nulo y el empleo preexistente pasa a ser muy vulnerable.

9. La mejora en la competitividad descansa en la reducción sistemática de los costos totales por unidad producida y en la mejora de la calidad. Esto reconoce dos fuentes principales. La primera es el crecimiento de la productividad total. La segunda es la reducción de los costos de los insumos, por unidad de insumo.

10. Las dos fuentes de mejora de la competitividad son relevantes. Pero lo importante es que se pongan en práctica en una manera y dosis tal que una no obture la otra. Así, por ejemplo, una flexibilidad generalizada y sin límites del mercado laboral, que deje a 80 por ciento de los asalariados en contratos inestables y con una alta rotación inhibe decisiones de inversión privada en capacitación laboral – y con ello obtura una de las principales fuentes del crecimiento de la productividad.

11. El aumento de la productividad comprende esfuerzos en tres ámbitos:

    i) elevación de la productividad total de los factores – a través de políticas para mejorar la educación, la formación y capacitación laboral, el perfeccionamiento del mercado de capitales; etc.
    ii) elevación de la productividad de la organización y a nivel de la empresa – que además de la productividad de todos los factores, incluye la difusión de las prácticas empresariales para el aumento de la productividad y mejora de la calidad y la adopción generalizada de normas de calidad y tipificación de productos para producción exportable; etc.
    iii) la mejora de la productividad a nivel del país - infraestructura de transporte, autopistas y caminos, comunicaciones, puertos, aeropuertos, energía, salud de los trabajadores, etc.

12. Por consiguiente, el énfasis se encuentra en la sincronización y profundidad de las políticas orientadas a mejorar la productividad en los tres ámbitos. No obstante, un país pequeño y sin recursos no puede implementar políticas en todos los frentes señalados en el numeral previo al mismo tiempo. Es necesario una estrategia de convergencia de dichas políticas a lo largo del tiempo, programas que acorten plazos de incidencia.

13. La reducción de costos de insumos por unidad de insumos es el complemento de lo anterior. Lo expuesto en el numeral 11. implica un esfuerzo sistemático y permanente por reducir los requerimientos de insumos por unidad de producto. A través de mejoras en la eficiencia – o en palabras sencillas, haciéndolo un poco mejor cada día. La reducción de costos de insumos implica un esfuerzo para bajar los precios unitarios de dichos insumos.

14. El aumento de la productividad de la mano de obra se verifica por dos vías. Una, la mejora de la productividad del puesto de trabajo. Otra, a través del traslado de porciones significativas de la PEA a ocupaciones de mayor productividad.

15. El presente informe acepta el contexto antes descrito y es coherente con la idea de que es necesaria una estrategia de crecimiento rápido y todo un conjunto de políticas consistentes, para generar el empleo de calidad que permita a Honduras enfrentar ese desafío. No obstante, lo anterior no niega la conveniencia de poner en práctica programas que contribuyan a la estrategia general, siguiendo las principales líneas de orientación antes descriptas.

16. Lo que resta de este informe se concentra en la descripción de dicho Programa.

B. Propuesta

17. El objetivo del programa es facilitar y aumentar la inserción laboral en el sector formal de la economía de los desempleados y de los ocupados en labores de muy baja productividad en un marco regulatorio de la contratación individual de trabajadores no permanentes, buscando mejorar la productividad de los beneficiarios a través de esta inserción, de su educación, capacitación y formación laboral, y estableciendo para los mismos una mayor protección a través del acceso al seguro de salud. Se subraya que la incorporación al programa es voluntaria. Ningún trabajador está obligado a hacerlo, sino que puede hacerlo si lo desea, por acuerdo con la empresa. Las empresas tampoco están obligadas a adoptarlo, pueden hacerlo si lo desean.

18. Este programa se orienta a ampliar la contratación en el sector formal, a elevar la productividad a través del traslado y de mejoras en la capacitación, a reducir los costos laborales no salariales y a mejorar el acceso a salud de los trabajadores, con el consiguiente impacto positivo de todo ello sobre los costos unitarios de producción y la competitividad.

19. Por consiguiente, el programa sería consistente con el objetivo de crear empleos de mejor calidad, con mejoras en la competitividad, facilitaría la expansión productiva de las empresas, estimularía la capacitación de los recursos humanos, promovería un mayor acceso a salud y ayudaría a mantener la gobernabilidad y seguridad ciudadana, al reducir el número de jóvenes afectados por el desempleo abierto o por empleo de muy baja calidad.

20. El programa, de aplicación a nivel nacional, se establece por un período de tres años, al final de los cuales será posible, a través de una evaluación de impacto, verificar si es conveniente cerrarlo o extenderlo. Los trabajadores contratados en el contexto de este programa no podrán exceder en cuanto a plazo de contratación el límite temporal previsto para el programa.

21. El Programa establece que las empresas podrán contratar hasta un 30 por ciento de su nómina de ocupados permanentes, en la modalidad de ocupados no permanentes. Para este efecto, se excluye de la nómina para fines del cálculo previo a los ocupados en puestos de confianza, a los trabajadores de temporada que efectúen labores cíclicas, los que se desempeñen en labores no regulares y a los ocupados temporales – que trabajen menos de 200 días por año en la empresa. Por la naturaleza excepcional y transitoria del Programa, los trabajadores y empleadores que se incorporen al mismo no están sujetos a las disposiciones del Código de Trabajo aplicable a las modalidades de contratación establecidas en dicho Código. Los incorporados, suscribirán un contrato de trabajo individual, siguiendo un modelo elaborado por la Dirección General de Empleo de la Secretaría de Trabajo y Seguridad Social (STSS).

22. Las empresas de 1 a 15 trabajadores asalariados permanentes podrán contratar un número de no permanentes de acuerdo a la siguiente tabla, que relaciona tamaño según el número de asalariados permanentes con el margen de contratación de no permanentes:

    1 a 3 ocupados asalariados permanentes: 1 asalariado no permanente

    4 a 7 ocupados asalariados permanentes: 2 asalariados no permanentes

    8 a 12 ocupados asalariados permanentes: 4 asalariados no permanentes

    13 a 15 ocupados asalariados permanentes: 5 asalariados no permanentes

23. Las empresas acogidas a este programa no podrán reducir el personal asalariado permanente, salvo en caso de despido por justa causa. En esta última circunstancia, los puestos vacantes deberán ser substituidos por personal contratado bajo el programa.

24. La remuneración comprende dos componentes: el salario base y la compensación bonificada.

25. El salario base no será inferior al salario mínimo de la actividad respectiva para el caso del personal no calificado. En el caso del personal calificado, el salario base será pactado entre las partes – tomando como referencia el salario base de un puesto similar en el mismo sector.

26. Tanto para el personal no calificado como para el calificado, se establece una compensación bonificada de 20 por ciento del salario base, que no siendo parte integral del salario, no está gravada como carga social – aunque como toda erogación es deducible como gasto en la declaración del balance de la empresa para fines del Impuesto a la Renta.

27. En el Cuadro 1 puede consultarse un ejemplo del ingreso laboral resultante del salario base y la compensación bonificada. Como se desprende de dicho Cuadro, el

Cuadro 1: Ingreso laboral de un trabajador no permanente. Ilustración.

(En Lempiras de Febrero del 2003)

Tipo de salario.	Monto	Compensación (20%)	Ingreso del Trabajador
Salario Mínimo Min.	1.308.-	261.60	1.569.70
Salario Min. Min.16y+	1.836.90	367.38	2.204.28
Salario Mín. Máximo	2.265.-	453.-	2.718.-

impacto de la compensación es significativo, generando un ingreso laboral bastante superior al obtenible en una ocupación por cuenta propia informal, o como asalariado de una microempresa informal, o como asalariado temporal.

28. Honduras se encuentra actualmente con un promedio de cargas sociales equivalentes al 65 por ciento del salario para un trabajador hombre. Para una asalariada es aún mayor por la incidencia del pre y post natal (ambos conceptos agregados representan 23.33 por ciento adicional sobre el salario, lo que eleva las cargas sociales para una asalariada permanente a 88.33 por ciento del salario). El por ciento de cargas sociales en Honduras es bastante más elevado que el registrado en los restantes países de Centroamérica, Panamá y México, y más alto que el registrado en los restantes países de América Latina. Esto se constata en el Cuadro 3 de este Informe. Por consiguiente, es importante para Honduras facilitar la creación de empleos formales con menores cargas sociales. Es por ello que las empresas acogidas al Programa enfrentan cargas sociales sobre salarios mucho más bajas para el personal no permanente, por la reducción de 40.3 puntos de por ciento en cargas sociales, frente al aumento del 20 por ciento de la compensación bonificada, lo que implica un descenso neto en las cargas sociales de 20.3 puntos de por ciento. El Cuadro 2 que sigue a continuación, permite evaluar el costo laboral no salarial como por ciento del salario, en un empleo formal permanente en comparación con un empleo formal no permanente, y verificar cuáles son los rubros cuya carga ya no incide en la contratación de un no permanente. El Cuadro 3 ilustra cuan elevadas son en Honduras las cargas sociales como por ciento del salario, en comparación con los restantes países de Centro América, Panamá, México y varios de los restantes países de América Latina.

Cuadro 2: Costos Laborales No Salariales (% del salario). Trabajadores Permanentes y No Permanentes. En Por ciento.

Tipo de Costo	Permanente	No permanente
1. Seguridad Social	7.00	7.00
2. INFOP	1.00	1 .00
3. Bono Educativo	2.70	----
4. Fiestas Nacionales	3.10	3.10
5. Vacaciones (10) días	2.78	----
6. RAP-FOSOVI	1.50	----
7. Décimo Tercer Mes	8.33	----
8. Décimo Cuarto Mes	8.33	----
9. Séptimo Día	14.44	14.44
SUB TOTAL 1	49.18	25.54
10. Compensación..(1)	----	20.00
SUB TOTAL 2	49.18	45.54
11. Preaviso	8.33	----
12. Cesantía	8.33	----
TOTAL	65.84	45.54

La compensación en por ciento, es una fracción de las cargas sociales que no se incluyen en un contrato no permanente.

Cuadro 3: Cargas sociales como por ciento del Salario. Países Varios. 2003.(1)

Honduras	65.8
Costa Rica	46.0
El Salvador	35.2
Guatemala	37.2
Nicaragua	38.3
Panamá	43.6
República Dominicana	38.0
México	42.0
Brasil	55.0
Perú	60.0

Fuente: Estimaciones del autor en base a información de SIAL –OIT y OIT-Lima para todos los países. Para Honduras se utilizaron las estimaciones de la Dirección General de Empleo del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
(1) Conviene recordar que los conceptos integrables como carga social son diferentes de país a país y que su forma de medición también lo es. Por consiguiente, cualquier intento de armonización es dificultado por tal hecho, que debe tenerse en cuenta al efectuar comparaciones.

29. El programa da acceso al seguro de salud a todos sus integrantes, ya que por esta vía se incluye, como se observa en el Cuadro 2, la cotización para el seguro de salud del IHSS en los costos laborales no salariales de los ocupados no permanentes. Este es un punto relevante por su importancia sobre protección social y por su efecto sobre la productividad de la mano de obra.

30. Es importante tomar en cuenta que el presente programa facilita e incentiva de dos maneras el acceso a educación, capacitación y formación laboral:

    i. La primera es dándole preferencia para un puesto permanente, al culminar el contrato no permanente, a aquellos trabajadores que hayan efectuado el esfuerzo de completar su educación, o ampliar o profundizar su formación laboral o capacitación. Para esta finalidad, es importante la coordinación de acciones concretas entre el MTSS y el Ministerio de Educación, el Programa EDUCATODOS de dicho Ministerio, el INFOP, CADERH, San Juan Bosco y otras entidades en este ámbito. También es relevante coordinar estas acciones con la reforma a la formación y capacitación laboral propuesta en un informe complementario al presente trabajo.

    ii. La segunda es estableciendo un incentivo tributario diferido para la inversión en capacitación que efectúen las empresas. La experiencia de América Latina y de numerosos países de otras regiones coincide en señalar que la formación en la empresa es de muy alta incidencia sobre la productividad – quizás por que entrena al personal en lo que realmente necesita la empresa. No obstante, el costo del entrenamiento y la posibilidad de reenganche son obstáculos para que las empresas amplíen su inversión en

capacitación en el establecimiento. Es relevante entonces reconocer un incentivo tributario equivalente a 60 por ciento de la inversión en capacitación efectuada por la empresa. El costo de la capacitación debería ser debidamente comprobado y certificado por el INFOP u otra entidad de reconocida capacidad y seriedad en el campo de la educación o formación laboral. La empresa podría deducir ese 60 por ciento de la inversión en capacitación, a precios constantes, de la declaración del Impuesto a la Renta respectiva, sólo después de haber registrado un incremento de sus ventas de un 15 por ciento – en el 1er balance posterior a la inversión en capacitación o en el 2do. balance, o en la suma de ambos. De este modo no implicaría sacrificio fiscal alguno ya que la deducción del 40 por ciento de la inversión en capacitación tendría lugar en un período en que la empresa está incrementando el pago de tributación por aumento de sus ventas y utilidades - después que el efecto de dicha inversión en capacitación madure. Nótese que la empresa imputa como gasto deducible de utilidades el gasto efectivo en capacitación en el período que lo efectúa. Pero además obtiene una deducción adicional del pago de impuesto a la renta, por el incentivo equivalente a 60 por ciento del gasto efectuado en capacitación, cuando presente el balance acreditando un aumento de 15 por ciento en producción o ventas, a partir de la fecha que en se completó el gasto en capacitación.

C. Participación de Actores Sociales, Monitoreo y Evaluación

31. El seguimiento del Programa se efectuará a través de registros informáticos y sus consiguientes bases de datos, por una unidad especialmente constituida en la DGE del STSS. Dicha unidad reportará además, con plena transparencia al CES. La postulación de las empresas será automática, a través de la inscripción de los contratados y de la empresa contratante en el IHSS. El IHSS girará en forma electrónica, periódicamente a la unidad de monitoreo del MTSS, la lista de empresas que se acojan al programa, especificando el sector, así como la de los contratados, su edad, sexo, capacitación, etc.

32. Los representantes de las tres Confederaciones Sindicales legalmente reconocidas, así como los del COHEP, tienen pleno derecho a participar y ser informados de la organización y evolución del presente programa.

33. En carácter de solidaridad sindical, se establece una cuota de aporte sindical fija, no mayor al 1 por ciento del salario, que será distribuida entre las tres Confederaciones por partes iguales – menos un 10 por ciento que se destinará a la Asociación de Desempleados. De este modo, cada Confederación recibirá un 30 por ciento de los aportes de solidaridad sindical.

34. El reglamento de esta propuesta incluirá una propuesta de unidad de monitoreo y una estimación de sus costos.

35. El STSS y la unidad de monitoreo, con los recursos que se aprueben, serán responsables de montar una campaña de difusión por diarios, TV, hojas de información, etc. sobre el programa, sus derechos y obligaciones.
36. El STSS y la unidad de monitoreo del programa, serán responsables de fiscalizar el cumplimiento de este programa. Las empresas quedarán registradas en el mismo al efectuar la opción expresa de contratación con menos cargas sociales. Para ello, el número de

inscripción de sus contratados en el IHSS y el número de la empresa adjunto al mismo, será el identificador correspondiente. La fiscalización será: i) preventiva, informando a las empresas visitadas o verificadas de sus obligaciones y derechos en este programa; ii) punitiva, aplicando penas severas, con multas - no inferiores al monto total del(os) contrato(s) no permanente(s) ilegalmente constituido(s)- a ser establecidas en el reglamento del decreto respectivo para aquellos transgresores que han sido objeto de fiscalización preventiva.

37. El STSS y la unidad de monitoreo serán responsables de las estadísticas del programa, los informes periódicos y las evaluaciones en proceso a efectuarse cada 8 meses. También serán responsables, con los recursos del caso, de contratar una asesoría externa para efectuar la evaluación de impacto del programa, al principio del 3er año de implementación y al finalizar el programa. El programa podrá ser reorientado total o parcialmente a la luz de las conclusiones operativas de las evaluaciones.

D. Conclusiones

38. Como se desprende de lo expuesto hasta aquí, el programa se orienta a ampliar la absorción de mano de obra en el sector formal a través de la reducción de los costos laborales por unidad producida. Esta reducción tendría lugar por dos vías: i) a través del aumento de la productividad originado en el traslado a puestos de mayor productividad y en el mayor acceso a capacitación que brinda el programa; e ii) por la reducción de costos laborales no salariales para los que se incorporen al programa. Adicionalmente, el acceso al seguro de salud para los contratados mejora su protección y también incide positivamente sobre la productividad.

39. Es importante percibir que en la perspectiva de los trabajadores el programa se focaliza en el mejoramiento de la situación de los desempleados, los trabajadores informales, los trabajadores campesinos, los asalariados con contratos temporales y los asalariados en microempresas informales. Todos ellos son elegibles para el programa y, por consiguiente, susceptibles de ser contratados en una mejor situación y con mejores condiciones, en comparación con cómo estaban. Adicionalmente, retienen una probabilidad más alta para incorporarse como trabajador permanente al finalizar el programa – o antes si la empresa así lo decide.

40. En la perspectiva de los empresarios, el programa genera una vía de contratación con costos menores a los de un trabajador permanente - y mayores que los de un trabajador temporal. Pero a la inversa de lo que sucede con un trabajador temporal, el programa facilita la capacitación y formación del trabajador, con el consiguiente impacto positivo sobre la productividad y costos por unidad de la empresa.

41. Al facilitar el aumento del empleo en las empresas formales, el programa genera condiciones para el incremento de la sindicalización en dicho sector.

42. El Programa genera una figura de trabajador no permanente, lo que es más justo y eficiente que los abusos y violaciones de la legislación laboral en lo relativo al período de prueba como figura de contratación para evadir los costos de la permanencia.

E. Decreto para el Programa de Inserción Laboral

DECRETO No

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA EN CONSEJO DE MINISTROS:

CONSIDERANDO: Que la Constitución de la República garantiza que toda persona tiene derecho al trabajo, a escoger libremente su ocupación y a renunciar a ella, a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo y a la protección contra el desempleo;

CONSIDERANDO: Que dentro del Plan de Gobierno 2002-2006, se reconoce como política el fomento del empleo como una prioridad enmarcada en la "Estrategia de Reducción y Erradicación de la Pobreza" así como de la "Reactivación Económica", para asegurar a todos los hondureños en igualdad de oportunidades el acceso al empleo que conlleve una mejora del ingreso familiar y a su condición social;

CONSIDERANDO: Que la Constitución faculta al Presidente de la República dictar medidas extraordinarias en materia económica y financiera cuando así lo requiera el interés nacional, debiendo dar cuenta de ello al Congreso Nacional;

CONSIDERANDO: Que es imperativo promover programas y proyectos que permitan el acceso al trabajo, la creación de empresas, la mejora de la competitividad, la ampliación de oportunidades de empleo de mayor productividad e ingresos, así como la promoción de la solidaridad de los sectores organizados para con aquellos grupos de población más desprotegidos y que se encuentren marginados de los beneficios que se derivan del empleo;

CONSIDERANDO: Que el crecimiento de la población con problemas de empleo a nivel nacional y la presión que ejercen los que por primera vez ingresan al mercado de trabajo, entre otros factores está provocando un incremento progresivo en los índices de desempleo y sub empleo, tendencia que mientras no se readecúe la normativa sobre la contratación individual para facilitar la creación de empleos de mayor productividad y se logre reactivar la economía, será obstáculo en el propósito de que todos los hondureños accedan a los beneficios sociales que garantiza la Constitución de la República;

CONSIDERANDO: Que es atribución del Presidente de la República, dirigir la Política General del Estado y representarlo, así como la de emitir acuerdos, decretos, expedir reglamentos y resoluciones conforme a Ley;

POR TANTO: En el ejercicio de las facultades que le otorgan los artículos 245 numerales 1),11), 20), 41), 135, 328 y 331 de la Constitución de la República; 1, 17 numerales 9) y 10), 116,117,119 de la Ley General de la Administración Pública**.**

DECRETA:

El siguiente:

"**PROGRAMA DE INSERCIÓN LABORAL AL MERCADO DE TRABAJO**":

Artículo 1. – **FIN PRIMORDIAL DEL DECRETO**

El presente Decreto tiene como fin establecer un programa especial de inserción laboral para promover el acceso masivo al empleo en el sector formal de la economía en el marco de la política económica social del país, sin detrimento de las normas Constitucionales y de la Legislación Laboral y de Seguridad Social, como respuesta inmediata y urgente a la necesidad de empleo productivo en el país.

Articulo 2. – **OBJETIVOS DEL PROGRAMA**

Son objetivos del Programa:

a) Facilitar una mayor generación de empleo formal y el traslado hacia estas ocupaciones de trabajadores desempleados u ocupados en sectores y puestos de menor productividad e ingresos - contribuyendo así a reducir el desempleo y el subempleo y elevar la productividad media de la economía.
b) Incentivar el pleno uso de la capacidad instalada de las empresas, dentro del marco de programas de reactivación económica;
c) Estimular la inversión en el sector privado, especialmente en las ramas de actividades económicas con mayor capacidad de absorción de mano de obra; y
d) Fomentar la educación y formación laboral de los trabajadores insertos en el programa como un mecanismo adicional de mejoramiento de la productividad que permita elevar sus ingresos.
e) Ampliar el acceso al seguro de salud para mejorar la protección de los incorporados al programa.

Artículo 3. – **DURACION DEL PROGRAMA**

El programa de inserción laboral tiene carácter de urgencia con duración de 36 meses.

Los trabajadores que se contraten bajo esta modalidad no estarán sujetos a períodos de prueba.

Es entendido, que el período de prueba en la forma establecida en los artículos del 49 al 52 del Código del Trabajo, como etapa previa a la suscripción del contrato de trabajo para labores permanentes en las unidades productivas y de servicio, no podrá ser utilizado bajo la consideración de forma de contratación temporal, y en tal razón, durante la vigencia del presente Decreto y en aplicación del programa, cualquier contratación que se realice en el período antes relacionado suscribiendo dos o más contratos, el empleador quedará sujeto a lo que dispone el párrafo último del artículo 52 de Código del Trabajo.

Artículo 4.- ÁMBITO DE APLICACIÓN, ACUERDO Y ELEGIBILIDAD

El Programa que regula el presente Decreto es de aplicación nacional, tanto en el área urbana como rural, para todas las personas naturales o jurídicas empleadoras propietarias de unidades productivas o de servicios que se acojan al mismo. Tanto empresas privadas como trabajadores, pueden acogerse al mismo en forma voluntaria, lo que implica un acuerdo entre las partes para hacerlo.

Las unidades productivas o de servicios que estén iniciando operaciones o en operación, que se adhieran a este programa, podrán contratar de manera no permanente hasta un 30% de trabajadores no permanentes, calculado sobre la base de la planilla del total de sus trabajadores permanentes.

Para los efectos del párrafo anterior, no se tomarán en cuenta para la determinación del porcentaje el número de trabajadores de temporada que ejecuten labores cíclicas, así como los trabajadores temporales que ya se encuentren laborando en las unidades productivas o de servicios a la fecha inmediata en que se integren al programa; asimismo, queda excluido el personal que labora en los puestos de confianza a que se refiere el Código del Trabajo y los que se desempeñen en labores que no se efectúan con regularidad durante todo el año.

Los trabajadores elegibles para este programa, susceptibles de ser contratados, son desempleados o trabajadores ocupados en contratos temporales o actividades de menor productividad – tal como asalariados de microempresas informales, cuentas propias informales, y trabajadores temporales. El programa prohibe expresamente la contratación de personal permanente o el reemplazo del mismo por trabajo no permanente. La única excepción es el caso de despido justificado, en el que el reemplazo podrá ser provisto a través de integrantes de este programa.

Por la naturaleza excepcional y transitoria del Programa, los trabajadores y empresas que se incorporen al mismo no están sujetos a las disposiciones del Código de Trabajo aplicables a las modalidades de contratación incorporadas en dicho Código.

Artículo 5.- REMUNERACIÓN

La remuneración de los trabajadores contratados en el ámbito de este Decreto estará integrado por un salario base y una compensación bonificada.

Salario Base

Cuando se trate de mano de obra no calificada, el salario base no será inferior al salario mínimo legalmente establecido para la respectiva actividad económica en que opera la unidad productiva o de servicios contratante.
Cuando la contratación sea para mano de obra calificada, el salario base será el que se pacte entre las partes referenciado al salario que se paga para esa ocupación en el mercado de trabajo.

Compensación Bonificada

La compensación bonificada, estará constituida por un 20% calculado sobre el salario base contratado, la cual será pagada en la misma fecha, frecuencia y modalidad en que se paga el

salario base; y para todos los efectos ésta no constituye salario. La compensación bonificada podrá ser transformada por acuerdo de las partes en un incentivo al aumento de la productividad, no inferior al 20 por ciento del salario.

Articulo 6. – **PROTECCION LABORAL Y DE SEGURIDAD SOCIAL**

Los trabajadores contratados por este programa estarán protegidos por la legislación laboral y de seguridad social en lo relativo a las medidas de higiene y seguridad ocupacional, riesgos profesionales y maternidad.

Los empleadores que se incorporen al programa deberán cumplir con las obligaciones establecidas en la Ley del Instituto Hondureño de Seguridad Social (IHSS) y del Instituto Nacional de Formación Profesional (INFOP).

Artículo 7. – **OPCION PARA LA PERMANENCIA**

El trabajador contratado bajo esta modalidad que se capacite y/o complete su educación primaria o secundaria, según el caso tendrá preferencia para cubrir una plaza permanente en las unidades que se hayan acogido a esta modalidad de contratación.

ARTÍCULO 8- **PROGRAMAS DE CAPACITACIÓN**

Para los efectos del artículo anterior, la Secretaría de Trabajo y Seguridad Social conjuntamente con el Instituto Nacional de Formación Profesional (INFOP) diseñarán un programa intensivo de capacitación, mismo que será ejecutado por este último. Para cumplir con este cometido se gestionarán recursos de la cooperación internacional.

Para el mismo efecto, se contempla un incentivo fiscal diferido, en la forma de un crédito fiscal para la declaración del Impuesto a la Renta, para la inversión en capacitación que realicen las empresas, cuya modalidad se describe en el decreto reglamentario del presente decreto.

Artículo 9. – **MONITOREO Y CONTROL**

Se establecerá una Unidad de Monitoreo de este Programa, adscripta a la Secretaría de Trabajo y Seguridad Social. La Secretaría de Trabajo y Seguridad Social, a través de la Dirección General de Empleo, establecerá el procedimiento para adherirse a este programa y los mecanismos de control y monitoreo del mismo.

Los representantes de las tres Confederaciones Sindicales legalmente reconocidas y del COHEP poseen pleno derecho a participar en el seguimiento del Programa.

Artículo 10. – **RELACIONES DE COORDINACIÓN**

Para garantizar la eficaz ejecución de los objetivos que persigue la presente Ley, así como la adopción de criterios únicos en torno a su aplicación, la Secretaría de Trabajo y Seguridad Social establecerá un mecanismo de coordinación con otras instituciones involucradas en el Programa.

Artículo 11.- SOLIDARIDAD SINDICAL

Se establece un aporte de solidaridad sindical en la forma de una cuota fija no mayor al 1 por ciento del salario. Dicho aporte se destinará, por partes iguales, a las tres Confederaciones Sindicales – menos un 10 por ciento destinado a la Asociación de Desempleados. Por consiguiente, cada Confederación recibirá un 30 por ciento del aporte de solidaridad sindical.

Artículo 12. – **MEDIDAS POR INCUMPLIMIENTO**

El incumplimiento de las disposiciones contenidas en el presente decreto será sancionado conforme a lo estipulado en el Reglamento que se emita al respecto.

Artículo 13. – **REGLAMENTACIÓN**

La Secretaría de Trabajo y Seguridad Social, reglamentará el presente Decreto.

Artículo 14. – **VIGENCIA Y APROBACION**

El presente decreto entrará en vigencia una vez que sea aprobado por el Congreso Nacional de la República.

Dado en la Ciudad de Tegucigalpa Municipio del Distrito Central a los _____días del mes de Marzo del año dos mil tres.

SECCIÓN III: La Reforma de la Formación Laboral

A. Antecedentes

1. Los compromisos de Honduras en los TLCs y la presión competitiva externa, demanda la disponibilidad de una proporción de trabajadores calificados muy superior a la actual. Conviene reparar que si hoy día la PEA de Honduras asciende a 2.450.000 trabajadores, será necesario en el futuro recalificar y reconvertir no menos de un 5 por ciento anual más el 4 por ciento de crecimiento de la misma. Esto no es una cifra exagerada si se repara que de ese modo, serían necesarios 10 años para recalificar el total de la PEA de Honduras, presente y futura. Esto supone un esfuerzo de calificar o recalificar a aproximadamente un 10 por ciento de la PEA de cada año. Actualmente, se está muy lejos de esta cifra.

2. La necesidad de calificar y recalificar es perentoria: no es viable ningún modelo de modernización sin este aporte. Honduras no será viable como país en un mundo cada vez más competitivo si no destina recursos y si no se alcanzan acuerdos para la capacitación de su mano de obra a un ritmo rápido.

3. Por otra parte, Honduras carece de los recursos como para montar un vasto y costoso programa de formación y capacitación laboral. Es por ello que lo que sigue a continuación, parte de la hipótesis de que es imprescindible avanzar todo lo que se pueda en este campo, con muy escasa disponibilidad de recursos públicos.

B. Propuesta

4. El mejoramiento de la educación básica es un objetivo prioritario que ha sido ampliamente analizado en Honduras. En particular, la mejora de la calidad de la educación a través de mejores maestros es un objetivo prioritario. Pero los resultados de una reforma educativa exigen tiempo para dejarse sentir. Es probable que sus resultados plenos se alcancen en una generación. Pero existe otra importante vía de incidencia, a través de la cual pueden obtenerse resultados más inmediatos: el mejoramiento de la formación profesional de los trabajadores. Esto es particularmente importante para un país que se encuentra en vísperas de incorporarse a TLCs que actualmente se negocian con Canadá y los EE.UU.

5. En estudios efectuados para otros países de América Latina, García, N. (2002), se ha constatado una elasticidad positiva y significativa entre capacitación y productividad. En otras experiencias fuera de América Latina, también se detecta que las empresas que operaban por debajo de su productividad potencial y ampliaron la capacitación laboral registraron en los años siguientes aumentos significativos de productividad - Bartel, A.P.(1991; 1993).

6. La relevancia de la mano de obra calificada y de la mejora de la calificación para el aumento de la productividad total de los factores ha sido planteada para los países emergentes - pero también es muy importante en países avanzados, como lo constatan empíricamente Kahn, J. and Lim,J.S. (1998) para los EE.UU.

7. El enfoque que sigue a continuación, descansa en aceptar que los factores institucionales inciden notablemente sobre la capacitación y sobre la actitud de las empresas respecto a la misma - véase Harhoff, D. and Kane, T.D.(1993)

8. En la actualidad, la formación profesional y capacitación laboral es ofertada en Honduras por aproximadamente un pequeño número de entidades capacitadoras de experiencia junto a las cuales ofrecen sus servicios literalmente cientos de entidades que operan sin ningún tipo de control de calidad ni garantía alguna de estar orientadas a la formación requerida en el mercado laboral. La entidad rectora es el INFOP, que ya está intermediando parte de los fondos que recibe, asignándolos vía concursos a oferentes de capacitación – aún cuando también permanece como entidad oferente de servicios de capacitación.

9. El mercado de servicios de capacitación de Honduras se caracteriza en la práctica por ser muy disperso por el lado de la oferta, en la que participan una enorme cantidad de pequeñas iniciativas en forma casi anárquica, sin coordinación alguna, y carente de un marco regulatorio. Una de las implicancias de esto es que el capacitado descubre si su capacitación le es útil o no demasiado tarde: cuando completó su capacitación y es contratado o rechazado.

10. La propuesta de este trabajo es promover el desarrollo de un mercado de servicios de capacitación y establecer un marco regulatorio para este mercado. Para ese propósito se propone:

    i) crear un Consejo Nacional de Formación y establecer por Ley un marco regulatorio del mercado de servicios de capacitación y formación;

    ii) establecer un Fondo Nacional para la Formación;

    iii) estimular el desarrollo de oferentes de servicios de capacitación de alta calidad;

    iv) orientar este mercado hacia la formación por competencias;

    v) establecer un sistema de certificación de calidad de los oferentes y servicios de capacitación;

    vi) establecer un método de evaluación y certificación de pertinencia de los oferentes y de sus servicios;

    vii) hacer mucho más uso de la formación en la empresa;

    viii) establecer incentivos fiscales diferidos para la inversión de las empresas en capacitación y formación de sus trabajadores. A continuación se describe cada una de estas propuestas.

11. La propuesta es transformar el actual INFOP y crear un Consejo Nacional de Formación y Capacitación, como ente no burocrático, responsable de: i) establecer los criterios y

orientaciones esenciales para el mercado de capacitación; ii) recibir aportes en un Fondo Nacional de Capacitación y prospectar activamente todo otro tipo de recursos internos y externos; iii) licitar los recursos entre los postulantes – empresas, entidades de capacitación o grupos de trabajadores - y establecer los criterios y puntajes para la asignación de las licitaciones; iv) administrar los recursos del Fondo y asegurar una rentabilidad apropiada; v) establecer el procedimiento de certificación de pertinencia y calidad de las entidades oferentes; vi) establecer mecanismos para priorizar la formación en la empresa, vii) evaluar tendencias esperadas que puedan incidir significativamente en este mercado; viii) difundir hacia todos los participantes y usuarios de los servicios de capacitación, la calificación obtenida en cada evaluación, en materia de pertinencia y calidad, de cada entidad oferente; ix) generar y difundir la información estadística de la evolución de la oferta y demanda de servicios de capacitación, licitaciones, recursos administrados, licitados y entregados, resultados obtenidos, impacto sobre la productividad, etc.; x)promover la formación y capacitación y difundir las practicas empresariales de gerencia para el aumento de la productividad.

12. El Consejo estaría constituido con representantes de: i) el Gobierno (STSS) que lo presidiría, ii) de entidades de formación y capacitación, iii) de organizaciones empresariales y iv) de organizaciones de trabajadores. El Consejo actuaría como un Directorio y tendría una muy pequeña secretaría técnica, de no más de una docena de técnicos y secretarias. Operaría esencialmente en forma electrónica, con un servidor y una docena de PC's que lo vincularían a todas las entidades de formación y todas las empresas y entidades de trabajadores con las cuales interactuaría.

13. El marco regulatorio, explicitado en una Ley, establecería las reglas del juego del mercado de servicios de capacitación – recursos y aportes, funciones del Consejo nacional de Capacitación, creación del Fondo Nacional de Capacitación, condiciones para acceder a las licitaciones de recursos, certificación de calidad y pertinencia de las entidades oferentes y sus servicios y puntaje respectivo, certificación de competencias de los trabajadores; mecanismos de difusión y transparencia, etc. Estaría orientado por dos ideas centrales: i) la adecuación permanente y sistemática a la demanda de las empresas (pertinencia) e ii) el rápido desarrollo de pautas de mejora de la calidad de la capacitación. El marco regulatorio establecería que la certificación de pertinencia y calidad sería de acceso voluntario pero la misma sería transparente y difundida para todos los usuarios activos potenciales de dicho mercado.

14. Se crearía un Fondo Nacional de Capacitación en el que se depositaría el aporte del 1 por ciento que efectúan actualmente las empresas de 5 o más ocupados, y todo tipo de recursos internos y externos obtenidos para esta finalidad. El Fondo administraría los recursos y atendería las solicitudes de entrega de fondos del Consejo a las entidades, empresas y trabajadores que hayan ganado las respectivas licitaciones.
15. Se revisaría legalmente el régimen de aportes a dicho Fondo, previo estudio técnico. En la actualidad, lo vigente es el aporte de uno por ciento de la nómina de las empresas de 5 ocupados o más. Sería sumamente positivo que se convirtiera este impuesto sobre la nómina a un aporte proveniente del Impuesto al Valor Agregado o del Impuesto a la Renta. Esto implicaría que el equivalente del actual aporte sobre la nómina se transformaría en una

alícuota pequeña del Impuesto al Valor Agregado, o del Impuesto a la Renta pagado por las empresas, afectado a financiar el Fondo.

16. La posición del INFOP se transformará ya que una parte de su personal y presupuesto pasaría a integrar la Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Capacitación. (Razón por la cual no son necesarios recursos adicionales para constituir el Consejo y su Secretaría Técnica). Mientras que el resto del personal y presupuesto permanecería como entidad capacitadora.

17. En general, la posición actual de las entidades de capacitación de gran experiencia y calidad no se verá afectada negativamente en la medida que puedan seguir suministrando servicios de capacitación requeridos por las empresas y de una calidad apropiada. Mas aún, si mantienen estos criterios de operación es probable que aumenten su captación de recursos respecto al nivel actual por ser las entidades con mayor probabilidad de ganar las licitaciones de recursos. También conviene recordar que estas entidades e instituciones estarán representadas en el Consejo por lo que está garantizada una instancia a través de la cual podrán hacer conocer sus posiciones e influir.

18. En el caso del INFOP, la transición debería ser gradual – en un período de dos a tres a años. Durante ese lapso, la parte del INFOP que permanezca como entidad de capacitación percibirá recursos especiales hasta que esté reorganizada. A partir del tercer año la parte del INFOP que permanezca como entidad capacitadora debería competir por licitaciones de recursos con los restantes oferentes de servicios de capacitación.

19. El Consejo Nacional de Capacitación debería incentivar por diversos medios la formación por competencias laborales - formación no en labores o capacidades preestablecidas, sino en las habilidades y conocimientos que son centrales y comunes a diversas posiciones laborales - véase Mertens, L. (1997); Ibarra, A. (1997); y OIT/CONOCER (1997). A título de ejemplo, no se trata de dar un entrenamiento básico a una cajera de supermercado por un lado y en cajero de banco y cajero de tienda por otro, sino de entrenar en las competencias básicas comunes a los tres puestos. Este es el núcleo central de un futuro desarrollo de la formación polifuncional. Para este propósito, debería establecerse un proceso de certificación de dichas competencias a ser desarrollado por el Consejo – con el apoyo de las entidades oferentes y de consultorías especializadas - y difundir entre las entidades oferentes del sistema cada certificación de competencia para que posean la referencia de la mezcla curricular que cada competencia supone.

20. Para que el mercado de servicios de capacitación opere, además de un marco regulatorio, es indispensable establecer una instancia de evaluación y certificación de pertinencia y de calidad, a cargo de una entidad de capacitación y con el apoyo de consultorías especializadas. En este ámbito, una primera tarea sería evaluar y calificar (una, dos, tres, cuatro o cinco estrellas plateadas) a las instituciones que compiten (o que deberían competir) en el mercado de servicios de capacitación. La certificación de pertinencia descansaría en la existencia de mecanismos internos en cada entidad para asegurar la correspondencia de sus servicios de capacitación con la demanda de las empresas. Las mismas entidades que ofrecen los servicios, deberían exhibir evidencia empírica de que lo que están enseñando es demandado realmente por las empresas. No necesita aparato burocrático alguno ya que puede descansar

en entidades consultoras para estudios periódicos de pertinencia y para efectuar la evaluación, calificación y certificación de pertinencia de las entidades capacitadoras.

21. No obstante, las entidades pueden estar entregando servicios que se demandan por las empresas pero la cantidad de esos servicios puede ser inferior o superior a lo que las empresas demandan. Por ejemplo, pueden estar entrenando jóvenes en técnicas de computación, demandadas por las empresas, pero el número total de egresados potenciales ser mucho mayor al que realmente demandan las empresas. Aquí surge una función adicional del Consejo que, con el apoyo de las entidades oferentes y consultorías técnicas, estaría en condiciones de establecer el mismatching entre demanda y oferta de determinados servicios de capacitación – y proyecciones del crecimiento esperado futuro. Detectado un exceso, el Consejo difundiría esta información entre los oferentes de servicios y entre los usuarios activos y potenciales de estos servicios.

22. Puede procederse en forma similar con la evaluación, calificación y certificación de la calidad de la formación en cada entidad oferente. La misma entidad sería responsable de dicha certificación, con una organización similar – apoyo de consultores especializados. El proceso de evaluación y calificación, también culminaría con la difusión entre oferentes y usuarios, de los resultados de esa calificación (una, dos, tres o cinco estrellas azules).

23. De este modo, cuando el grueso de las entidades de formación y capacitación se encuentren calificadas por su pertinencia y calidad, tanto los oferentes de los servicios como los usuarios, tendrán un conocimiento ex - ante de lo que cabe esperar en materia de pertinencia y calidad en cada oferente – y en cada carrera o formación que albergue cada oferente. Esto implica, por ejemplo, que habrá una guía anual (electrónica e impresa) en los que las entidades oferentes y sus servicios aparecerán calificados con tantas estrellas plateadas y tantas estrellas azules. Sin necesidad de generar obligatoriedad alguna, esta transparencia es suficiente ya que constituye por un lado un poderoso incentivo a las entidades oferentes para mejorar en los dos ámbitos y, por el otro, es una nítida señal para los usuarios respecto a donde encontraran una formación más pertinente y de mayor calidad.

24. En particular, quedará claro a los usuarios que si determinada entidad no registra ninguna estrella plateada o azul o no se ha sometido todavía al proceso de evaluación y calificación de pertinencia y calidad, entonces no existe por parte de la misma ninguna garantía de que sus servicios de capacitación cumplan con los estándares de pertinencia y calidad requeridos por las empresas del país.

25. El Consejo publicaría una guía anual difundida a bajo costo, conteniendo la evaluación y certificación de calidad y competencia de las entidades oferentes de servicios de capacitación. En esta guía, cualquier persona deseosa de capacitarse podría verificar en qué medida determinadas capacidades son efectivamente demandadas y en cuáles existe ya una saturación en el mercado. Podrían también conocer un ranking de calidad de las entidades que prestan dicha capacitación. De esta manera se evitaría lo que sucede actualmente: los demandantes de capacitación se enteran de la existencia o no de demandas por sus conocimientos y de la calidad de la enseñanza recibida recién al finalizar su entrenamiento -

todos los costos de los errores y omisiones de las entidades prestatarias de los servicios de capacitación son pagados por los capacitados.

26. Adicionalmente, el Estado debería apoyar con recursos - acceso a becas, subsidios, desgravación tributaria, etc. -sólo aquellas iniciativas asociadas a entidades que estén evaluadas como “cinco estrellas” - calificadas y certificadas por el Consejo apropiadamente.

27. Debería darse mucho más énfasis de lo que sucede actualmente a la formación en la empresa, ya que por esta vía se asegura una elevada pertinencia y una evaluación de calidad inmediata. Existe consenso en que la formación en la empresa genera el más elevado retorno. Pero además, existe evidencia empírica relevante de que la capacitación en la empresa contribuye significativamente a elevar la productividad a nivel microeconómico- Ballot, G., Fathi, F. and Erol, T. (2001). En rigor, el punto no es sólo mejorar la capacitación en la empresa. El tema es la adopción por parte de la empresa de nuevas prácticas laborales, de una concepción más avanzada de la gerencia de los recursos humanos, de la ampliación de la comunicación con los trabajadores, del entrenamiento polifuncional, y de la manifestación de todo ello en incentivos salariales que incluyan estos aspectos. Es todo esto - junto con la mayor capacitación en la empresa - lo que redunda en aumentos significativos de la productividad - véase Ichniowski, C., Shaw, K. and Prennushi, G. (1995). Por consiguiente se proponen tres iniciativas al respecto:

    a) Todas las empresas aportantes tendrán derecho a obtener del Fondo un porcentaje de su aporte anual, (por ejemplo un 50 por ciento), una vez concretado, para financiar la capacitación en la misma empresa, para sus trabajadores, debidamente comprobada y certificada por una entidad oferente del sistema que este calificada con cinco estrellas – plateadas y azules. Esto es extensivo a procesos de capacitación en la empresa implementados con la colaboración de una entidad oferente, en cuyo caso el derecho al 50 por ciento del aporte de la empresa sigue vigente, pero se licita qué entidad lo recibirá.
    b) En un país pobre y sin recursos para la formación es importante que muchas de las empresas del país sean potencialmente utilizables como centros de capacitación. Todas las empresas aportantes tendrán derecho a actuar como centros de entrenamiento para trabajadores de otras empresas. En esta situación, la empresa abastecedora “ x ” que solicita el entrenamiento de su personal en la empresa compradora “ y “ tendrá derecho a obtener del Fondo, en forma automática, un 50 por ciento de su aporte del pasado año calendario, más el derecho normal de postular por nuevos recursos. La empresa “ y ” que actúa como centro de entrenamiento podrá percibir los montos aprobados para la empresa “ x ”, con la comprobación y certificación de que está efectivamente efectuando el entrenamiento emitida por una de las entidades del sistema y calificada con cinco estrellas.
    c) Todas las empresas aportantes tendrán derecho a solicitar, automáticamente, un 50 por ciento de los recursos aportados en el pasado año calendario, más los recursos obtenibles a través de una postulación normal, para mejorar las prácticas de gerencia para aumentos de la productividad, o para establecer sistemas e incentivos de aumento de la productividad para los trabajadores de la empresa. En este caso, la prestación del servicio de capacitación lo efectuarán las entidades o empresas consultoras debidamente calificadas en este tema – y que constituyen un subgrupo especial dentro del total de

oferentes de servicios de capacitación. Será factible utilizar también para este propósito el procedimiento descrito en el numeral b) anterior – para que empresas ya entrenadas en gestión de la productividad puedan trasladar dicho entrenamiento a otras empresas menores, abastecedoras, etc.

28. Una propuesta a considerar es el reconocimiento de incentivos tributarios diferidos en la forma de créditos fiscales a las empresas privadas que inviertan en capacitación, proporcionales a su incremento anual del gasto en capacitación, siempre que las entidades que le presten el servicio estén calificadas de cinco estrellas. El ejercicio de este derecho podrá tener lugar en los primeros dos años posteriores al gasto en capacitación, en los que la empresa registre un aumento acumulado superior a 15 por ciento – por ejemplo - de la producción y ventas. De este modo, el Estado no deja de percibir tributos ya que el crédito fiscal que opera como incentivo es efectivizado después que la empresa aumenta su producción y ventas – y con ello incrementa el monto del IVA e Impuesto a la Renta. El Estado ha reconocido la depreciación acelerada para el gasto en inversión para fines del pago del impuesto a la renta - vale decir, reconocido dicho gasto como deducible del pago de dicho impuesto - pero no reconoce deducción alguna para capacitar el personal que debe hacer uso de esa inversión. Este punto es relevante tanto para la pequeña como para la gran empresa, ya que en ambos casos se carece de un mecanismo de estímulo fiscal para invertir en capacitación.

29. Se propone la creación de un Programa de Capacitación y Empleabilidad para Jóvenes de Hogares Pobres que, basado en criterios de pertinencia y calidad contrate el entrenamiento rápido para especialidades demandadas y coloque a los jóvenes en prácticas iniciales en empresas como paso inicial a su contratación definitiva. El programa debería también contribuir a que estos jóvenes completen su educación primaria y secundaria, y promovería la capacidad de emprendimiento y el entrenamiento para la creación de pequeñas empresas juveniles.

C. Bibliografía

Bartel, Ann. "Productivity gains from the implementation of Employee Training Programs". NBER Working Paper No.W3893, Cambridge, Mass. November 1991.

Bartel, Ann. "Formal Employee Training Programs and their Impact on Labor Productivity. NBER Working Paper No.3026, Cambridge, Mass. November 1989.

García, Norberto Competitividad, Productividad y Empleo: Un Enfoque Estratégico. CIES, Lima, Octubre 2002

Harhoff, Dietmar; Kane, Thomas."Financing Apprenticeship Training. Evidence from Germany. NBER Working Paper No. W4557, Cambridge, Mass. 1993.

Heckman, James "Policies to foster human capital" NBER Working Paper No. W7288, Cambridge, Mass. August 1999.

Ibarra, Agustín "Mexico: Sistemas de Normalización y Certificación de Competencia Laboral." en Formación basada en Competencia Laboral, CINTERFOR-CONOCER, Montevideo, 1997.

Ichniowski, Casey ; Shaw, Kathryn; Prennushi, Giovanna. "The effects of human resource management practices on productivity". NBER Working Paper No. W5333, Cambridge, Mass. 1999.

Kahn, James; Lim, Jong-Soo. "Skilled labor augmenting technical progress in U.S. manufacturing". The Quarterly Journal of Economics, Vol.113, No.4, November 1998.

Mertens, Leonard Competencia Laboral: sistemas, surgimiento y modelos. Colección Herramientas para la Transformación, Montevideo, 1997.

OIT-CINTERFOR Formación basada en Competencia Laboral. Seminario Internacional sobre Formación Basada en Competencia Laboral, Guanajuato, Mexico. CINTERFOR-CONOCER, Montevideo, 1997

SECCIÓN IV: Fondo de Retiro

A. Antecedentes

1. El Art. 439 del Código de Comercio establece la obligación de constituir una reserva, a través de una imputación reconocida en el pasivo e incrementándose anualmente para proveer al cumplimiento de las obligaciones que respecto a su personal tenga la empresa en virtud de la Ley o de los Contratos de Trabajo.(*)(**)

2. En la práctica, una parte de las empresas en Honduras no están cumpliendo con esta obligación – como ha sucedido después de los hechos de Septiembre del 2001 cuando un número de empresas maquiladoras se retiraron del país sin enfrentar los pasivos laborales.

3. Es importante, por lo tanto, establecer un procedimiento para asegurar a los trabajadores el pago de sus derechos laborales a través de la puesta en marcha de un Fondo de Retiro. Este procedimiento debería transformar lo que es una expectativa de un derecho a un derecho adquirido, aunque sea parcial, lo que implica mejorar la protección del trabajador y reemplazar la incertidumbre por un dato cierto para su retiro.

4. Este procedimiento contribuiría a reducir los conflictos jurídicos ventilados ante los Tribunales de la República por el reclamo de pagos de prestaciones laborales, que conllevan un alto grado de incertidumbre sobre el monto real y efectivo de auxilio de cesantía en caso de despido injustificado.

5. Una de las consecuencias de permitir que los Tribunales determinen el monto de la indemnización por despido o auxilio de cesantía es por una parte la incertidumbre que se genera, ya que se desconoce cuál va a ser la indemnización y el monto de salarios caídos que se añaden a la indemnización por el plazo requerido para un fallo judicial. La empresa que despide a una persona no sabe cuánto le costará en términos de indemnización y salarios caídos, (desconoce en cuánto pueden aumentar los costos del despido)y esta incertidumbre inhibe muchas decisiones que afectan la creación de empleo.

6. Que es también importante fomentar una fuente adicional de ahorro nacional.

7. Que además de garantizar un retiro apropiado para el trabajador, con los intereses del Fondo será factible financiar la construcción de viviendas para los trabajadores y sus familiares, así como otorgar recursos para la capacitación del trabajador.

B. Propuesta

8. Se propone la creación de un Fondo Nacional de Retiro con los aportes obligatorios de las empresas privadas que se describen a continuación y que devengará una rentabilidad

---

* En rigor el citado artículo del Código de Comercio establece la obligatoriedad de crear una reserva, a través de imputaciones anuales al Cuadro de Pérdidas y Ganancias y su contrapartida en incrementos anuales del Pasivo asociado al aumento de esa reserva, lo que es distinto a la obligación de aportar a un fondo.

** Las leyes tributarias no reconocen la imputación anual para crear la reserva o provisión para el despido injustificado, como perdida o gasto de cada ejercicio. Pero sí reconocen como gasto, un aporte efectivo a un Fondo.

equivalente a la opción más segura que ofrezca el sistema financiero – que no sería inferior a la tasa de aumentos de precios al consumidor más uno a dos puntos adicionales.

9. El Fondo es una entidad no burocrática, a ser gerenciado en términos de operaciones por el Banco Central de Honduras. El Banco Central de Honduras asume también el monitoreo del mismo. Las empresas deberán efectuar su aporte mensual en boletas de depósito con el número de la empresa y el número del trabajador asalariado en cualquier Banco del Sistema Bancario, en el entendido que el número de cuenta y banco de cada boleta corresponde al Banco en los que está depositado el Fondo. El registro electrónico de las operaciones incluye un criterio similar.

10. Los recursos acumulados en el Fondo serán depositados en un Banco de reconocida solvencia, escogido a través de una licitación en la cual se concurse en base a: a) seguridad de la inversión y b) rentabilidad de la misma. La licitación y concurso serán debidamente calificados por la Comisión de Banca y Seguros.

11. Es importante tomar conciencia de que el beneficio para el trabajador de un Fondo como el que se describe a continuación no es sólo garantizar una parte del auxilio de cesantía, sino transformar una expectativa de derecho en un derecho adquirido y además brindarle a mediano plazo opciones de retiro bajo ciertas causales, y a largo plazo dotarlo de un fondo de retiro, hoy día inexistente.

12. Para percibir la incidencia del Fondo, en el Cuadro que sigue a continuación se presenta un ejemplo individual que describe el beneficio real obtenible por un trabajador después de 15, 20, 30 y 40 años de aportes de las empresas. Nótese que por efecto de la tasa de rentabilidad sobre cada saldo periódico, el monto acumulado para retiro es mucho mayor que el equivalente a medio mes por año con un tope de 15, verificado en el actual régimen de auxilio de cesantía, lo que favorece al trabajador.

CUADRO 1: Fondo de Retiro. Ejemplo a distintos plazos (1)
(en lempiras constantes de Febrero del 2003)
Monto acumulado del beneficio en lempiras constantes a un plazo de :

Salario Mensual	15 años	20 años	30 años	40 años
Lempiras 3.500	L. 2.946.00	L.4337.00	L.7.940.00	L. 12.891.00

(1) Se supuso una rentabilidad del 2 por ciento anual a precios constantes y que los aportantes, que representan el 70 por ciento de los trabajadores con mayores salarios, tenían un salario mensual promedio de L. 3.500.00. Las cifras se encuentran en Lempiras a precios de Febrero del 2003, por lo que para traducirlas a Lempiras de un año futuro dado deberían ser inflactadas por 1.0X donde x es la tasa de inflación acumulada esperada entre febrero del 2003 y ese año futuro dado.
El monto acumulado viene dado por el aporte del salario anual, multiplicado por 0.0417, (1/2 de 8.33), multiplicado por el factor de rentabilidad anual: 1.02 elevado al número de años de aporte.

13. Un punto relevante que se desprende del ejemplo anterior es que si, en promedio, se verifican 500 mil aportes similares al del ejemplo previo, con un promedio de 20 años, entonces el Fondo Acumulado total representaría unas L.2.168.500.000. Esto es, al cambio actual, unos US. 127.560.000.- dls. Esta cantidad se triplicaría al fin de veinte años (alcanzaría unos US. 370 millones) si aportan las empresas empleadoras de todos los asalariados privados del país, que hoy día suman 860 mil asalariados, y que en 20 años más serán cerca de 1.9 millones de asalariados privados. El Fondo sería aún mayor si, como se sugiere en un numeral posterior, se incluye también el aporte voluntario de los trabajadores por cuenta propia. Esto implica que después de un plazo prudencial, el impacto del Fondo sobre la generación de ahorro doméstico será muy significativo. Similarmente, el Fondo puede constituirse en una fuente de recursos significativa para la construcción de vivienda propia de los trabajadores y para la educación, formación y capacitación de los mismos.

14. En la actualidad, el auxilio de cesantía (indemnización por despido injustificado) está constituido por el régimen siguiente:

    i) 10 días de salarios para el trabajador que haya trabajado entre 3 y 6 meses.
    ii) 20 días de salarios para el trabajador que haya trabajado de 6 meses a un año.
    iii) 1 mes de salario por año trabajado, para el trabajador que haya trabajado más de un año, con un tope de 15 salarios, (con proporcionalidad en caso de fracciones).

15. La propuesta deja los numerales 9.i) y 9.ii) sin cambios, pero reemplaza el 9.iii) por lo siguiente:
    i) Para todos los trabajadores que hayan trabajado más del año, se establece como indemnización o auxilio de cesantía para el despido injustificado ½ mes por año trabajado, sin tope alguno.
    ii) Para todos los trabajadores que hayan trabajado más de un año se establece un Fondo de Retiro con el aporte de las empresas equivalente al ½ mes por año trabajado, que al

adoptarse el 8.33 % del salario como referente del monto del mes de auxilio de cesantía implica entonces un aporte de 4.17 por ciento sobre el salario.

iii) Las empresas deberán efectuar dicho aporte en forma mensual, en la cuenta y banco que señale la reglamentación de la Ley.

iv) Las cuentas serán de propiedad de la empresa pero se identificará contablemente al trabajador beneficiado por los aportes. La identificación de cada trabajador incluirá el interés anual que devengue el monto acumulado del beneficio.

16. La modificación anterior deja a las empresas privadas con una obligación financiera cierta periódica, equivalente al aporte al Fondo de 4.17 por ciento del total de salarios pagados y una obligación incierta en caso de despido injustificado, equivalente ahora, para los asalariados privados con más de un año de trabajo acumulado a ½ mes por año trabajado hasta un tope de 15. Las empresas privadas deberán constituir una reserva técnica para cubrir este pasivo, conforme lo dispone el Código de Comercio.

17. Para las empresas maquiladoras se sugiere la obligación de constituir una garantía flotante, renovable periódicamente, por el 4.17 por ciento de los salarios pagados mensualmente como provisión para el eventual auxilio de cesantía por despido injustificado, cierre, o cese colectivo, a ser depositada en un Banco de reconocida solvencia a la orden del Fondo. El Fondo liberará a la empresa maquiladora de esta garantía una vez que se compruebe, al concluir sus actividades, que el pasivo laboral respectivo ha sido abonado a los trabajadores. Como se verá en un numeral posterior, un procedimiento similar se propone para el pasivo originado en la indemnización por falta de preaviso para asegurar que las empresas maquiladoras cumplan con este pasivo antes de irse del país.

18. Dado que en el Fondo es factible identificar contablemente a cada beneficiario que recibe los aportes y los intereses generados por el monto acumulado, es factible también distinguir para cada beneficiario el destino posible de los recursos del Fondo, que serían los siguientes:

i) A los 65 años de edad, entregar al trabajador el monto acumulado de aportes más sus intereses, menos los retiros efectuados, en la forma de un pago total o pagos mensuales, de acuerdo a la opción que el trabajador decida.

ii) En el caso de fallecimiento del trabajador antes de los 65 años, el monto acumulado será entregado a los beneficiarios que el trabajador haya designado para el caso de fallecimiento o si no existen, a sus herederos legales.

iii) En el caso de incapacidad parcial o total permanente, el trabajador podrá retirar el dinero acumulado en el Fondo de Retiro. En forma total, en un pago único o varios pagos mensuales cuando se trate de incapacidad total, o en forma parcial (proporcional al grado de incapacidad) cuando se trate de incapacidad parcial, también en un pago único o pagos mensuales.

iv) El trabajador tendrá la opción de solicitar al Fondo un préstamo para la adquisición de una vivienda propia. La adquisición será efectuada con una hipoteca a nombre del Fondo y se constituirá el correspondiente seguro de desgravamen. El pago mensual del dividendo hipotecario provendrá de los aportes acumulados e intereses y de los aportes futuros. Si al fallecer el trabajador el monto de la hipoteca ya está cubierta, el monto de aportes e intereses excedentes respecto a los recursos retirados y los gastos de la

hipoteca serán recibidos por los beneficiarios del trabajador o sus herederos legales. Si a la inversa, el monto de recursos e intereses no alcanzan a cubrir la el saldo del préstamo hipotecario y sus gastos, la empresa de seguros en la cual se constituyó el seguro de desgravamen tendrá la obligación de entregar la diferencia aludida al Fondo.

v) El trabajador tendrá derecho a solicitar recursos al Fondo – sea en la forma de retiro de aportes más intereses sea en la forma de un préstamo amortizable con aportes futuros – para pagar su educación, capacitación o formación, cada cinco años. El monto reconocido en cada oportunidad para uso de capacitación y formación no deberá superar el equivalente a cinco años de aporte, y el gasto deberá estar acreditado y certificado por reconocidas entidades de educación, formación y capacitación.
vi) En forma excepcional, el trabajador tendrá derecho a solicitar el equivalente a ¾ del salario mínimo vigente durante un máximo de cuatro meses, siempre que acredite haber sido cesado y estar desempleado. Este derecho sólo podrá ser ejercido dos veces durante la vida activa del trabajador – y la segunda vez sólo podrá ser ejercida después de transcurrido un quinquenio, al menos, de la primera vez.
vii) El trabajador tendrá derecho a retirar el equivalente de cuatro años de aporte por razones de accidente o enfermedad, de él o de sus familiares, en el caso de que el gasto del tratamiento supere claramente los límites de financiamiento del IHSS y por el monto de esa diferencia. Esta cláusula opera como complemento del seguro de salud del IHSS y deberán acreditarse debidamente los comprobantes de una reconocida entidad de salud y la información del IHSS.

19. El trabajador podrá adicionar al monto de recursos aportados por la empresa (4.17 por ciento del salario) un porcentaje de aporte propio que será sumado a los aportes y gozará de la misma rentabilidad que los aportes de la empresa.

20. Los trabajadores por cuenta propia y microempresarios, etc. tienen pleno derecho a aportar al Fondo de Retiro. En su caso el aporte mínimo es el 4.17 por ciento sobre su ingreso neto mensual. Una vez registrados como aportantes, poseen los mismos derechos que los trabajadores asalariados.

21. En este nuevo régimen, en el caso de que el despido injustificado se concrete, o la empresa cierre, o se genere un despido colectivo y no individual, la nueva situación sería la siguiente:

    i) La indemnización por preaviso permanece sin cambios.
    ii) Para los trabajadores que registren más de un año de trabajo, ½ del auxilio de cesantía debería ser abonado por la empresa.
    iii) Para los trabajadores que registren más de un año de trabajo, mantienen además, como derecho adquirido, sus beneficios en el Fondo.

22. Por consiguiente, conviene destacar que en este nuevo régimen los trabajadores están canjeando una expectativa de derecho (1/2 del auxilio de cesantía) por un derecho adquirido como lo es su beneficio acumulado en el Fondo que, como se expusiera, superan con creces a los aportes de las empresas por el efecto del interés compuesto. Similarmente, las empresas están canjeando un pasivo incierto en magnitud y concreción, por una obligación cierta en

cantidad y fecha de concreción, susceptible de ser descargada como pérdida de los balances de la empresa para fines de tributación.

23. En el caso de que el trabajador sea despedido justificadamente retiene todo el derecho adquirido sobre los aportes al Fondo efectuados por la empresa y la rentabilidad respectiva.

24. A los fines de permitir una capitalización mínima del Fondo, durante su primer año de operación no se permitirán retiros o préstamos de ninguna especie con sus recursos.

25. Una vez constituido el Fondo, las empresas no son responsables por el manejo del Fondo, y pasa a ser responsabilidad del Fondo mismo, bajo la supervisión de la Superintendencia de Bancos y el Banco Central de Honduras.

26. El Estado de Honduras garantizará, a través del Banco Central de Honduras, el 100 por ciento de los recursos depositados en el Fondo.

C. La Transición

27. Un tema relevante es la transición del antiguo régimen al régimen actual. Para ello se contemplan los siguientes aspectos y alternativas, no excluyentes:

    i) El régimen es obligatorio para las empresas a partir de cierta fecha establecida en el Decreto que le da nacimiento. A partir de esa fecha, todos los salarios pagados por todas las empresas privadas del país generan la obligación de aportar al Fondo.
    ii) Un segundo aspecto es qué sucede con los trabajadores que tienen ya un cierto número de años de trabajo acumulado. Una primera opción es permanecer hacia el pasado como hasta ahora. Esto es, elegir permanecer como hasta ahora con los años de trabajo acumulados, hasta la fecha del Decreto que establezca el Fondo. Una segunda opción es canjear, en negociación con la empresa, la mitad del auxilio de cesantía que correspondería en caso de despido injustificado, según los años acumulados, por un aporte especial de la empresa que reconozca el 4.17 por ciento de los salarios acumulados en todos los años de trabajo, menos un descuento de 15 o 30 por ciento, sujeto a negociación. En el caso de que la empresa y el trabajador opten por el descuento del 30 por ciento, la empresa se obliga a efectuar el depósito del monto acordado de inmediato. En el caso de que la empresa y el trabajador opten por el 15 por ciento de descuento, la empresa se obliga a depositar el monto acordado en un plazo de dos años, en cuatro pagos semestrales iguales.

D. Indemnización por preaviso

28. Actualmente, la indemnización por preaviso, después de dos años de trabajo, alcanza a dos salarios mensuales. Se sugiere mantener este régimen sin cambios, lo que incluye establecer la reserva técnica para el pasivo correspondiente, excepto para las empresas maquiladoras.

29. Para las empresas maquiladoras se sugiere, para evitar su retiro del país sin el pago de este pasivo laboral, que cada empresa maquiladora constituya una garantía bancaria flotante por el monto del pasivo que enfrentará en el caso de un despido con preaviso – equivalente a un

8.33 por ciento de los salarios pagados. Esta garantía debería ser actualizada al menos una vez por año para que refleje apropiadamente el total de salarios pagados por la empresa.

E. Implementación

30. La implementación del Fondo no supone aparato burocrático alguno en la medida que sea efectuada en forma paper-less. Esto es, si desde el inicio se diseñan varias plataformas electrónicas que comprendan el registro electrónico del depósito del aporte, los retiros por diversas causas, creación de las diversas bases de datos necesarias, los cruces de información para generar indicadores de monitoreo, evaluación en proceso y evaluación de impacto y el retiro final de los beneficios al cumplirse algunas de las causales que lo permiten.

31. Un enfoque como el anterior, supone un gasto inicial en hardware y sobre todo software – aplicativos "a la medida" -, la contratación o asignación de un responsable, tres técnicos y una secretaria full-time. Un enfoque no electrónico demandará gastos superiores y, sobre todo, no generará la información en forma inmediata como es factible en el esquema anterior.

F. Presentación al Congreso

32. Todos los puntos previos pueden ser desarrollados en la forma de un Decreto, en la medida que la observación respecto a la diferencia entre lo que establece el artículo 139 del Código de Comercio (constitución de una reserva), y la obligatoriedad de un aporte financiero mensual sea solventada. No obstante, cuando se estime pertinente, es recomendable la presentación al Congreso de un Proyecto que modifique el régimen descrito previamente en sólo un aspecto: el establecimiento de cuentas individuales de los beneficiarios, lo que involucra la propiedad personal de lo aportado más su rentabilidad, y la responsabilidad jurídica para su uso. En este caso, la sugerencia es efectuar una presentación "cerrada" en la que el Congreso pueda sólo aprobar o desaprobar este régimen de cuentas individuales jurídicamente reconocidas – y no alterar la organización del Fondo.